

УДК 341.9

**ПРАВООЗАЩИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ С НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ АКТОРАМИ И ИХ ПЕРСПЕКТИВЫ****К.А. МАТВЕЕВА***(Представлено: д-р юрид. наук, проф. В.С. КАМЕНКОВ)*

В статье рассматриваются существующие правозащитные механизмы для разрешения споров с гражданами и организациями, вступающими с Организацией Объединенных Наций в гражданско-правовые отношения международного характера. На примере практики разрешения частноправовых споров в рамках других международных организаций с указанной категорией субъектов, а также на основе анализа существующих доктринальных позиций, автором высказываются предложения по поводу совершенствования подходов к разрешению частноправовых споров с негосударственными акторами в рамках Организации Объединенных Наций.

Реформа административной юстиции Организации Объединенных Наций (далее – ООН), двигаясь в направлении мировых тенденций к досудебному урегулированию споров, привела к созданию неформальных механизмов для разрешения споров с сотрудниками организации. Однако их применение для разрешения частноправовых споров, возникающих между ООН и негосударственными акторами (т.е. нашими международными организациями, физическими, юридическими лицами и другими организациями, вступающими с ней в гражданско-правовые отношения международного характера), невозможно.

Вместе с тем, в частноправовых контрактах, заключаемых организацией, возможность защиты прав указанных субъектов не исключается. Проблема в том, что отсутствует механизм ее реализации. Так, национальные суды не доступны ввиду признания большинством государств абсолютного иммунитета ООН, а внутренняя правозащитная система в принципе не рассматривает данных субъектов, как имеющих право на защиту и не предлагает никаких альтернативных механизмов разрешения споров.

На сегодняшний день в системе ООН функционирует компенсационная комиссия, созданная как вспомогательный орган Совета Безопасности ООН. В его юрисдикцию входит принятие решений, связанных с рассмотрением претензий и выплатой компенсаций за потери и ущерб. Вместе с тем прецедентная практика демонстрирует нам случаи, где заявителям, подававшим запросы на компенсацию ущерба, было отказано со ссылкой на политический характер требования [1; 2; 3]. Существуют лишь единичные случаи в практике, где компенсация все-таки была предложена. Тем не менее эффективность компенсаторных механизмов, предлагаемых ООН, вызывает сомнения: в части правомочности выносимых решений; компетентности привлекаемых специалистов; критериев определения размера компенсаций; распределения бремени доказывания; обеспечения принципов состязательности и равноправия сторон и др. Эти и другие вопросы заставляют усомниться в справедливости и приемлемости компенсаторных механизмов. В настоящее время компенсации – это лишь исключительные случаи, не обладающие достаточной прозрачностью. Кроме этого, анализ и обобщение такой практики по аналогии с разрешением споров посредством обращения к омбудсменам и посредникам, не проводится.

Однако, как справедливо отмечает Фридман, требование обеспечить доступ к правосудию – значит необходимость создания правозащитного органа, юрисдикция которого не будет ограничена трудовыми спорами с сотрудниками организации [3]. На сегодняшний день, фактически, не было создано независимого и беспристрастного суда, перед которым истец мог бы представить ответчику решение по частноправовому иску.

Тема урегулирования споров с участием международных организаций становилась предметом обсуждения в рамках Комиссии международного права ООН (далее – КМП ООН). Работа велась вплоть до 2016 года, однако, к сожалению, была приостановлена. В этом контексте заслуживают особого внимания документы, подготовленные членом КМП ООН сэром Майклом Вудом.

В числе возможных тем, которые были предложены в Рабочем документе «Мирное урегулирование споров» в 2011 году, наибольший интерес вызвали следующие предложения: «совершенствование процедур урегулирования споров с участием международных организаций», а также «проведение Комиссией более широкого исследования по вопросу о доступе различных субъектов (государства, международные организации, физические лица и т. д.) к тем или иным механизмам урегулирования споров и о статусе таких субъектов в указанных механизмах» [4].

На основании рабочего документа КМП ООН провела обсуждение вопроса о мирном урегулировании споров по пункту «Прочие вопросы» на 3095-м и 3096-м заседаниях, состоявшихся 31 мая и 1 июня 2011 года. В ходе обсуждения предложений, КМП ООН высказалась за рассмотрение вопроса о процедурах разрешения споров, касающихся международных организаций, в рамках Рабочей группы по долгосрочной программе

работы. В итоге в 2016 году сэром Майклом Вудом был представлен план разработки новой повестки КМП ООН: «Урегулирование споров, сторонами которых являются международные организации» [4].

Представляется, что КМП ООН может внести ещё больший вклад в дело прогрессивного развития и кодификации международного права, если в ходе рассмотрения темы она будет анализировать широкий круг вопросов, касающихся разрешения споров с участием международных организаций, не ограничиваясь только спорами, в которых международные организации являются сторонами (как это предлагает сделать сэр Майкл Вуд в своём проекте). В частности, в ходе рассмотрения темы, следует сфокусировать внимание на разрешении споров между международной организацией и негосударственными акторами. Для этого, полагаем, необходимо обратиться к анализу учредительных актов международных организаций, международных договоров, а также практики государств и достижений современной доктрины международного права.

Стоит отметить, что, в отличие от ООН, отдельные авторитетные международные межправительственные организации, которые претендуют на иммунитет от национальных юрисдикций, обеспечивают доступ лиц, вступающих с ними в правоотношения, к своим внутренним правозащитным механизмам.

По словам Рейниша: «... такие механизмы все чаще рассматриваются как юридическое требование, вытекающее из договорных обязательств, возложенных на международные организации, а также в результате обязательств в области прав человека, связанных с доступом к правосудию» [5]. С этим утверждением нельзя не согласиться. Однако в случае с ООН, можно смело констатировать их отсутствие.

В контексте разрешения споров с негосударственными акторами примером рассматриваемой ситуации может послужить практика Европейского союза (далее – ЕС). Так, согласно ст. 263 Договора о функционировании ЕС: «Любое физическое или юридическое лицо может подавать иски против актов, адресатом которых оно является либо которые непосредственно и индивидуально его затрагивают, а также против регламентарных актов, которые непосредственно его затрагивают и не требуют исполнительных мер» в Суд ЕС (иски об аннулировании) [6]. Также, согласно статье 265 Договора: «Любое физическое или юридическое лицо может обжаловать в Суде Европейского Союза нарушение каким-либо из институтов, органов или учреждений Союза своих обязанностей тем, что ими не был принят в адрес этого лица акт, кроме рекомендации или заключения» (иски из бездействия) [6]. Кроме этого, согласно ст. 340 Договора: «В области внедоговорной ответственности Союз в соответствии с общими принципами, характерными для правовых систем государств-членов, должен возмещать убытки, причинённые его институтами или сотрудниками при осуществлении своих функций» (иски из причинения вреда) [6].

Количество рассмотренных дел по вышеприведённой категории споров внушительное: иски об аннулировании [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13]; иски из бездействия [14; 15; 16; 17; 18]; иски из причинения вреда [19; 20; 21; 22; 23]. Это свидетельствует о том, что негосударственные акторы регулярно реализовывают свое право на защиту посредством обращения к правозащитной системе ЕС.

Открыт доступ для физических и юридических лиц и к Суду Экономического сообщества стран Западной Африки. Данный суд обладает компетенцией выносить решения по любому спору, касающемуся исков из причинения вреда к институту Экономического сообщества стран Западной Африки или его служащему за любое действие или бездействие при осуществлении официальных полномочий. В целом, Суд Экономического сообщества стран Западной Африки обладает достаточно широкой юрисдикцией. Моделью для него служит Суд ЕС. Так, Суд Экономического сообщества стран Западной Африки может разрешать споры с участием его институтов, споры между Экономическим сообществом и его служащими, а также выносить решения в преюдициальном порядке и консультативные заключения. По вышеприведённой категории споров также имеется большое количество прецедентов [4; 24; 25].

Приведенная прецедентная практика рассмотрения споров с указанными организациями свидетельствует о возможности создания надлежащих условий для защиты прав субъектов, вступающих с ними в правоотношения. Полагаем, что подобный подход может быть взят на вооружение при решении проблемы, связанной с обеспечением защиты прав у негосударственных акторов, вступающих в правоотношения с ООН. Однако это потребует проведения соответствующей реформы внутренней системы правосудия ООН.

Подтверждение высказанного предложения имеет место и в иностранной литературе, где утверждается, что возможным способом решения проблемы является регламентация доступа негосударственных акторов к внутренней правозащитной системе ООН.

В отечественной доктрине ученые придерживаются более радикального подхода, предлагая создать необходимые гарантии для реализации прав на защиту негосударственных акторов, обеспечивающие доступ к национальным судам негосударственных акторов в спорах с участием международных организаций. В своих работах они последовательно подвергают сомнению правильность определения международной правосубъектности посредством международных договоров и говорят о необходимости определять правосубъектность в соответствии с законодательством страны пребывания организации [26; 27]. О целесообразности разработки закона неоднократно писал О.А. Кохоненко, утверждая, что его принятие позволит актуализировать нормы об иммунитете в отношении международных межправительственных организаций. Это, по ее мнению, должно усилить правовую охрану интересов белорусских юридических и физических лиц. Такая позиция активно поддерживается и другими авторами [27; 28].

Тем не менее, анализируя доводы, которые приводятся учеными в пользу принятия закона, можно заключить, что закон может лишь аккумулировать нормы, которые будут регламентировать особенности участия международных межправительственных организаций в частноправовых отношениях. В национальном законодательстве и так давно существуют нормы, которые регламентируют эти правоотношения. Без решения поднятой проблемы на фундаментальном уровне, не пересмотрев подход к правовой природе и объему юрисдикционных иммунитетов международных организаций, принятие такого закона, полагаем, будет служить только полумерой.

Более того, для двустороннего исполнения норм национального законодательства, организация также должна признавать юрисдикцию страны пребывания. Только принятие единого подхода международным сообществом, сможет решить проблему и обеспечить однообразность применения законодательных норм и, что самое главное, их исполнимость. Полагаем, требуется унификация подходов к объему юрисдикционных иммунитетов на международном уровне, что, в свою очередь, может оказать положительное влияние на национальное законодательство отдельных государств и изменить существующую судебную практику.

Кроме того, возможно и включение положений, подтверждающих отказ от иммунитета по спорам частноправового характера, в соглашения между правительством страны пребывания и международной организацией.

Однако более эффективным, на наш взгляд, представляется разработка международной конвенции о юрисдикционных иммунитетах международных организаций. Это позволит создать необходимые гарантии, когда международные организации, в том числе ООН, наравне с иными субъектами частноправовых отношений, будут нести ответственность по своим обязательствам, выплачивать убытки и другие денежные компенсации, возмещающие причиненный вред. Аналогичная задача уже решена применительно к государствам, поскольку принята Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств 2005 года.

Регламентация доступа к судам, в рамках реализации концепции функционального (ограничительного) иммунитета, представляется рациональным решением. Однако передача дела на разрешение суда, на наш взгляд, должна быть крайней мерой на пути к разрешению споров и осуществляться лишь в случаях, когда организация не выполняет свои обязательства по разрешению споров в рамках внутренней системы ООН.

Подытоживая вышеизложенное, настоящее положение граждан и организаций, вступающих с ООН в гражданско-правовые отношения международного характера, демонстрирует явные затруднения в возможности реализации их прав на защиту. Установлено, что на сегодняшний день не существует механизма для разрешения споров с негосударственными акторами в рамках внутренней правозащитной системы ООН. Кроме этого, указанные субъекты не могут реализовать свое право на защиту и в рамках национальных правовых систем, ввиду сложившейся практики признания абсолютного иммунитета за ООН.

В связи с этим рассмотрение поднятых в работе проблем КМП ООН представляется крайне важным в связи с необходимостью совершенствования существующих и выработки новых процедур разрешения споров с участием международных организаций. Полагаем, проведенное исследование, может послужить источником для разработки соответствующих вопросов.

Проведенный анализ позволяет заключить, что, необходимость регламентации доступа негосударственных акторов к неформальным механизмам не вызывает сомнений. Первая фраза гайда разрешения споров для сотрудников – «To build a world of justice, we must be just», что означает «Чтобы построить справедливый мир, мы сами должны быть справедливыми» [29]. Продвижение организацией идей поддержания мира и справедливости, полагаем, предполагает справедливое отношение, в частности, к внештатным сотрудникам и национальным партнерам. Регламентация их доступа к неформальным средствам правовой защиты организации позволит сделать шаг навстречу справедливости. Кроме этого, такой подход даст организации возможность разрешить дело до суда, чтобы сохранять статус и авторитет.

В отличие от неформальных механизмов, формальную систему разрешения споров на сегодняшний день нельзя признать готовой к расширению юрисдикции. Поэтому, обеспечение права на доступ к формальной системе негосударственных акторов признано нецелесообразным.

В случае непредставления организацией доступа к неформальным механизмам для разрешения споров или невозможности урегулирования споров посредством предложенных процедур, обращение к национальной юрисдикции следует признать рациональным. Такой подход, полагаем, будет служить стимулом, побуждающим организацию надлежащим образом урегулировать споры в рамках внутренней системы правосудия и позволит должным образом обеспечить гарантии прав на защиту негосударственных акторов.

Кроме этого, отсутствие в настоящее время единообразных подходов к признанию за организацией функционального (ограничительного) иммунитета и неоднозначность судебной практики различных государств свидетельствует о необходимости унификации существующих на международном уровне. Достижение этого возможно, как минимум, на двустороннем уровне, т.е. на основе межгосударственных соглашений. В этом случае предлагается реализация концепции функционального (ограничительного) иммунитета на основе соглашений между правительством страны-пребывания и организацией. Еще более универсальным

способом такой унификации нам видится заключение многостороннего международного договора. Примером такого международного договора может послужить Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности от 17 января 2005 г.. Конвенция четко определяет круг общественных отношений, на который абсолютный иммунитет не распространяет свое действие, при этом никак не затрагивает суверенитет, допуская обращение к концепции абсолютного иммунитета в публичных правоотношениях.

Такие реформы пойдут на пользу не только негосударственным акторам, но и самой организации. Кроме этого, они послужат отправной точкой к прекращению систематической критики в отношении ООН. Ведь еще в конце 90-х самой организацией была предложена концепция good governance. Прозрачность и предсказуемость институтов, согласно этой концепции, способствуют повышению доверия со стороны контрагентов. Полагаем, перенятие всех этих принципов современных отношений между правительством и обществом и их отражение в отношениях между организацией и национальными партнерами положительно скажется на развитии их правоотношений в будущем. Проведение соответствующих реформ по устранению поднятых проблем, положительно отразится на репутации организации и, конечно, позволит негосударственным акторам надлежащим образом реализовывать свои права на доступ к правовой защите.

Наличие адекватной международной системы разрешения споров с участием международных организаций позволит построить модель международно-правовых отношений, где все субъекты будут надлежащим образом иметь и реализовывать свои права на доступ к правовой защите. Ведь для того, чтобы продолжать играть свою уникальную роль в сохранении и укреплении международного мира и безопасности, а также в объединении усилий государств для решения важнейших проблем современности в различных сферах, ООН нуждается в обновлении и адаптации к новым условиям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Haiti cholera victims' compensation claims "not receivable" under immunities and privileges convention, United Nations tells their representatives [Electronic resource] : 21 Febr. 2013, SG/SM/14828 // United Nations. – Mode of access: <https://www.un.org/press/en/2013/sgsm14828.doc.htm>. – Date of access: 23.09.2021.
2. Urban v. United Nations, 768 F.2d 1497 (D.C. Cir. 1985) [Electronic resource] // Casetext. – Mode of access: <https://casetext.com/case/urban-v-united-nations>. – Date of access: 23.09.2021.
3. Freedman, R. UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge / R. Freedman // The European Journal of International Law / Published by Oxford University Press on behalf of EJIL Ltd. - Oxford, 2014. - P. 16.
4. Гуласарян, А. С. Международные организации и разрешение споров: некоторые проблемы, тенденции и перспективы развития / А. С. Гуласарян // Междунар. правосудие. – 2018. – № 2. – С. 28–43. Крылов, Н. Б. Правотворческая деятельность международных организаций / Н. Б. Крылов. - М.: Наука, 1988. - 170 с.
5. Reinisch, A. The immunity of international organizations and the jurisdiction of their administrative tribunals [Electronic resource] : IILJ working paper 2007/11 // Institute for International Law and Justice. – Mode of access: <https://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Reinisch-The-Immunity-of-Internati-onal-Organizations-and-the-Jurisdiction-of-Their-Administrative-Tribunals-2007-2.pdf>. – Date of access: 23.09.2021.
6. Consolidated versions of the treaty on European Union and the treaty on the functioning of the European Union [Electronic resource] : 2012/C 326/01 // EUR-Lex. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c382f65d-618a4c7291351e68087499fa_0006.02/DOC_1&format=PDF. – Date of access: 17.09.2021.
7. Crown Equipment (Suzhou) and Crown Gabelstapler v Council [Electronic resource] : action brought on 2 July 2013, case T-351/13, 2013/C 252/66 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013TN0351&from=EL>. – Date of access: 17.09.2021.
8. Growth Energy and Renewable Fuels Association v. Council of the European Union [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court, 9 June 2016, case T-276/13 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013TJ0276&from=EN>. – Date of access: 17.09.2021.
9. Marquis Energy v. Council [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court, 9 June 2016, case T-277/13 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013TA0277&from=LT>. – Date of access: 17.09.2021.
10. Molinos Río de la Plata and Others v Council [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court (Ninth Chamber), 15 Sept. 2016, cases T-112/14 to T-116/14 a. T-119/14 // EUR-Lex. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=celex:62014TJ0112_INF. – Date of access: 17.09.2021.
11. Mykola Yanovych Azarov v. Council of the European Union [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court, 28 Jun. 2016, case T-331/1 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014TJ0331&from=EN>. – Date of access: 17.09.2021.
12. Sergej Arbuzov v. Council of the European Union [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court, 28 Jan. 2016, case T-434/14 // EUR-Lex. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.098.01.0038.01.ENG. – Date of access: 17.09.2021.
13. Viktor Fedorovych Yanukovych v. Council of the European Union [Electronic resource] : judgment, 15 Sept. 2016, case T-346/14 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014TJ0346&from=EN>. – Date of access: 17.09.2021.

14. Cheshire, North & Fawcett private international law / ed.: P. M. North [et al.]. – 15th ed. – Oxford : Oxford Univ. Press, 2017. – CLXXXVIII, 1435 p.
15. Fernando Marcelino Victoria Sánchez v. European Parliament and European Commission [Electronic resource] : order of the Gen. Court, 17 Nov. 2010, case T-61/10 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010TO0061%2801%29>. – Date of access: 17.09.2021.
16. Hani El Sayyed Elsebai Yusef v. European Commission [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court, 21 March 2014, case T-306/10 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010TJ0306&from=en>. – Date of access: 17.09.2021.
17. Muhamad Mugarby v. Council of the European Union and European Commission [Electronic resource] . order of the Gen. Court, 6 Sept. 2011, case T-292/09 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62009TO0292>. – Date of access: 17.09.2021.
18. Ryanair Ltd v. European Commission [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court, 19 May 2011, case T-423/07 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007TJ0423&from=EN>. – Date of access: 17.09.2021.
19. Andechser Molkerei Scheitz GmbH v. European Commission [Electronic resource] : order of the Gen. Court, 15 Oct. 2013, case T-13/12 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62012TO0013>. – Date of access: 17.09.2021.
20. Athanassios Oikonomopoulos v. European Commission [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court, 20 July 2016, case T-483/13 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013TJ0483&from=EN>. – Date of access: 17.09.2021.
21. Inalca SpA – Industria Alimentari Carni and Cremonini SpA v. European Commission [Electronic resource] : judgment of the Court, 28 Febr. 2013, C-460/09P // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0460&from=EN>. – Date of access: 17.09.2021.
22. Melkveebedrijf Overenk BV and Others v. European Commission [Electronic resource] : order of the Court, 17 July 2014, case C-643/13 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/ALL-/?uri=CELEX%3A62013CO0643>. – Date of access: 17.09.2021.
23. Schroeder KG (GmbH & Co.) v. Council of the European Union and European Commission [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court, 23 Sept. 2015, case T-205/14 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014TN0205&from=HU>. – Date of access: 17.09.2021.
24. Dr. Rose Mabtomom Ako v. West African Monetary Agency [Electronic resource] : judgment, 2 Dec. 2015, case ECW/CCJ/JUD/28/15 // AfricanLII. – Mode of access: <https://africanlii.org/ecowas/judgment/ecowas-community-court-justice/2015/41>. – Date of access: 18.09.2021.
25. Tino, E. Settlement of disputes by international courts and tribunals of regional international organizations / E. Tino // Evolutions in the law of international organizations / ed.: R. Virzo, I. Ingravallo. – Leiden ; Boston, 2015. – P. 468–508.
26. Кохоненко, О. А. Эволюция концепции ограниченного иммунитета в международном частном праве / О. А. Кохоненко // Право.by. – 2010. – № 1. – С. 31–35.
27. Ластовская, О.А. Международная межправительственная организация как субъект международного частного права : моногр. / О. А. Ластовская ; под науч. ред. И. Э. Мартыненко. — Гродно : ГрГУ, 2013. - 203 с.
28. Тихиня, В. Г. Международное частное право : учебник / В. Г. Тихиня ; М-во образования Респ. Беларусь. – Минск, 1994. – Ч. 1. – 91 с.
29. A staff member's guide to resolving disputes [Electronic resource] // United Nations. – Mode of access: <https://www.un.org/en/internaljustice-/assets/pdf/StaffMembersGuideToResolvingDisputes.pdf>. – Date of access: 17.09.2021.